

Seguridad, desarrollo y lucha contra la pobreza tras el 11-S: los Objetivos del Milenio y la “securitización” de la ayuda

José Antonio Sanahuja
Director, Departamento de Desarrollo y Cooperación.
Instituto Complutense de Estudios Internacionales (ICEI)
(sanahuja@cps.ucm.es)

1. “Construcción de la Paz”: la convergencia de las agendas de la paz, la seguridad y el desarrollo en la posguerra fría. 2. La “Declaración del Milenio”: objetivos de desarrollo, objetivos de paz. 3. El 11-S: oportunidad para los *neocons*, primacía de la seguridad nacional y las políticas de fuerza. 4. La “securitización” de la ayuda al desarrollo tras el 11-S. 5. Reflexiones finales.

Resumen

La posguerra fría permitió definir un nuevo vínculo entre paz, seguridad y desarrollo orientado a la construcción de la paz (*peacebuilding*) y a promover la seguridad humana. La lucha contra la pobreza se situó en el centro de las estrategias de prevención de conflictos, de promoción de la paz en situaciones de conflicto, y de reconstrucción y desarrollo tras el conflicto armado. Esa visión fue reconocida por Naciones Unidas y por los donantes de ayuda al desarrollo en la Declaración del Milenio de 2000. Sin embargo, la estrategia neoconservadora que se ha desplegado tras el 11-S ha significado el retorno de la concepción clásica de seguridad nacional basada en las políticas de fuerza, lo que causa que la agenda de la seguridad y el desarrollo entran en conflicto. Con la “securitización” de la ayuda, esta se convierte en un instrumento de la “guerra contra el terrorismo”, dificultando la consecución de los Objetivos de Desarrollo del Milenio.

Abstract

Post-cold war allowed the definition of new linkages among peace, security and development, oriented to peace building and human security. Poverty reduction was at the centre of the strategies of conflict prevention, peace promotion and development and reconstruction strategies after the cessation of armed conflicts. The United Nations and the development aid donors recognized this vision in the UN Millennium Declaration of 2000. However, neoconservative strategies displayed after 11-S attacks means the return of a classic concept of national security that rest in power politics. Therefore, development and security agendas became conflictive. The securitization of development aid makes it an instrument of the “war on terror”, making more difficult to achieve the Millennium Development Goals.

Seguridad y desarrollo tras el 11-S: los Objetivos del Milenio frente la agenda neoconservadora de seguridad

José Antonio Sanahuja¹

1. “Construcción de la Paz”: la convergencia de las agendas de la paz, la seguridad y el desarrollo en la posguerra fría

Seguridad y desarrollo han sido cuestiones que han estado estrechamente entrelazadas desde que aparecen las políticas de ayuda tras la segunda guerra mundial. El Plan Marshall, primer gran programa de asistencia externa de Estados Unidos, respondía a evidentes objetivos de seguridad ligados al surgimiento del conflicto bipolar. El primer texto legal que reguló la ayuda estadounidense al tercer mundo, adoptado en 1950, recibió el elocuente título de *Mutual Security Act*. Programas como la “Alianza para el Progreso”, que la Administración Kennedy lanza en 1960 para promover el cambio social “ordenado” en Latinoamérica, respondían a las preocupaciones geopolíticas y de seguridad que planteó el triunfo revolucionario en Cuba en 1959. La teoría del desarrollo “ortodoxa” de Walter W. Rostow respondía explícitamente a los intereses de seguridad nacional de la confrontación Este-Oeste. El comportamiento de la Unión Soviética y sus aliados a la hora de otorgar ayuda no fue muy distinto. La fuerte reducción de la ayuda de Estados Unidos tras la caída del muro de Berlín revela que los objetivos de seguridad nacional, definidos en clave anticomunista, constituían la principal motivación de la ayuda al desarrollo de ese país. Sin embargo, que países de Oriente Próximo como Israel y Egipto continuaran recibiendo fuertes sumas, muestra que esos objetivos no habían desaparecido a pesar de la caída del muro y, más que la lucha contra la pobreza, los objetivos estratégicos y la seguridad nacional seguían siendo un factor clave para otorgar asistencia al exterior.²

La desaparición del bloque del Este permitió una nueva aproximación a la conexión entre paz, seguridad y desarrollo. El desarrollo, en vez de ser un instrumento de políticas de seguridad nacional subordinadas a la competencia hegemónica, adquirió un valor propio, y se vinculó a los esfuerzos de la comunidad internacional y de Naciones Unidas para asegurar una

¹ Director, Departamento de Desarrollo y Cooperación. Instituto Complutense de Estudios Internacionales (ICEI). sanahuja@cps.ucm.es.

² Un análisis detallado de esta cuestión en SANAHUJA, José Antonio. *Ayuda económica y seguridad nacional. La ayuda de Estados Unidos, del Plan Marshall a la posguerra fría*. Madrid: Entimema/Facultad de Ciencias Políticas y Sociología, Universidad Complutense de Madrid, 1999.

paz duradera en los lugares en los que se logró dar fin a guerras civiles o conflictos guerrilleros; para reducir la propensión al conflicto de las sociedades desgarradas por profundas fracturas socioeconómicas, políticas o étnicas; a corto plazo, la ayuda y el desarrollo se integraron en estrategias más amplias de prevención de los conflictos. En este contexto, hay varias líneas de reflexión y práctica que se distanciaban notablemente de las políticas de “seguridad nacional” de la guerra fría:

- a) La definición de nuevos conceptos de seguridad, más globales y multidimensionales, que reconocían los componentes políticos, económicos, sociales y medioambientales de la seguridad, dejando atrás la visión unidimensional de la “seguridad nacional” centrada en las capacidades militares y los equilibrios de poder, y las limitaciones de la noción de “seguridad colectiva”. En ese contexto, se asumen con interés conceptos no convencionales como “seguridad global”; “seguridad compartida”, “seguridad cooperativa”, y “seguridad democrática”, que llegan a ser el fundamento de distintas organizaciones de seguridad regional.³ En particular, destaca la aparición en 1994 del concepto de “seguridad humana”. Emparentado con la noción de “desarrollo humano” impulsada por el Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD), este concepto insiste en la seguridad de las personas, mientras que las concepciones convencionales privilegian la seguridad de los Estados. Según Mahbub ul Haq, la seguridad humana cuenta con siete componentes: seguridad económica (ingreso mínimo asegurado); seguridad alimentaria (acceso físico y económico a los alimentos); seguridad de la salud (ausencia relativa de la enfermedad y las infecciones); seguridad ambiental (acceso a agua potable, aire limpio y a tierras sin degradar); seguridad personal (ausencia de amenazas y violencia física); seguridad de la comunidad (; y seguridad política (respeto a los derechos humanos y las libertades fundamentales).⁴ Aunque se ha criticado este concepto por su amplitud, también se ha resaltado su capacidad para integrar las agendas de la paz y del desarrollo.
- b) Los procesos de paz que se desarrollan desde finales de los años ochenta en lugares como Centroamérica, Angola y Mozambique, o Camboya, tras la firma de acuerdos que comprenden amplios programas de reconstrucción y reintegración a la vida social y económica de los combatientes y las poblaciones desplazadas, todo ello con amplio

³ Una síntesis de esta cuestión en WAEVER, Ole, BUZAN, Barry y WILDE Jaap de. *Security: A New Framework for Analysis*. Boulder: Lynne Rienner, 1998. SÁNCHEZ CANO, Javier *El debate sobre el concepto de seguridad (1980-1997)* Barcelona: Institut de Ciències Polítiques i Socials, Universitat de Barcelona, 1999.

⁴ UL HAQ, Mahbub, *Reflections on Human Development*. Oxford: Oxford University Press, 1995. Ver también el informe de de la Comisión sobre Seguridad Humana, presidida por Amartya Sen y Sadako Ogata. *Human Security Now*. Nueva York, Naciones Unidas, 2003.

apoyo de la cooperación internacional. En muchos casos, esos acuerdos reconocen las causas socioeconómicas de los conflictos, y comprenden una agenda de medio y largo plazo de reformas estructurales en el ámbito socioeconómico, que se basan en la idea de que paz, democracia y desarrollo son inseparables. Las dificultades asociadas al tránsito entre situaciones de crisis y conflicto, y la reconstrucción y el desarrollo ha originado una amplia reflexión sobre el denominado “continuum” humanitario o el vínculo entre asistencia, rehabilitación y desarrollo (VARD).⁵ En este ámbito, también se han abordado los complejos problemas de coordinación y de orientación de políticas, no siempre convergentes, de los países afectados y de los donantes externos.⁶

- c) La aparición de las “nuevas guerras”, conflictos armados internos que a menudo suponen ataques generalizados contra la población civil, las violaciones de los derechos humanos, y prácticas genocidas eufemísticamente denominadas “emergencias humanitarias complejas”, o “limpieza étnica”. Estos conflictos a menudo se asocian a “Estados frágiles” o “Estados fallidos” o “colapsados”, cuya viabilidad está en cuestión por un conjunto de causas políticas, sociales y económicas que se asocian a la crisis del desarrollo de los estados poscoloniales, en parte inducida por el proceso de globalización. En ciertos casos, se trata de guerras inducidas por el control de los recursos y/o de redes ilegales —producción y tráfico de drogas, diamantes, minerales estratégicos, petróleo...— y configuran particulares “economías de guerra” en las que han de desenvolverse, con muchas dificultades, las organizaciones de socorro y desarrollo.⁷
- d) La preocupación por la prevención de los conflictos, haciendo frente a sus “causas profundas” relacionadas con las fracturas socioeconómicas y los factores de discriminación étnica, cultural, religiosa que se convierten en causas o factores

⁵ Entre otros, ver LAKE, Anthony (ed.). *After the wars: Reconstruction in Afghanistan, Indochina, Central America, Southern Africa and the horn of Africa*, Washington: Overseas Development Council, 1990. BALL, Nicole y HALEVY, T. *Making Peace Work: The Role of International Development Community*, Washington: Overseas Development Council, Policy Essay nº 18, 1994. LEDERACH, John Paul: *Building Peace: Sustainable Reconciliation in Divided Societies*. Tokyo, United Nations University Press, 1994. KUMAR, Krishna (ed): *Rebuilding Societies after Civil Wars: Critical Role for International Assistance*. Boulder, Lynne Rienner, 1997. CARBONNIER, Gilles. *Conflict, Postwar Rebuilding and the Economy. A critical review of the literature*, Ginebra: UNRISD, 1998. RAMSBOTHAM, Oliver; MIAL, Hugh; WOODHOUSE, Tom (eds): *Contemporary Conflict Resolution*. London, Policy Press, 2000.

⁶ BOYCE, James K. *Investing In Peace: Aid and Conditionality After Civil Wars*. Oxford: Oxford University Press, 2002.

⁷ Sobre esta cuestión, ver KALDOR, Mary. *Las nuevas guerras. Violencia organizada en la era global*. Barcelona, Tusquets, 2001. DUFFIELD, Mark, *Las nuevas guerras en el mundo global. La convergencia entre desarrollo y seguridad*. Madrid, La Catarata, 2004; KLARE, Michael T. *Guerras por los recursos. El futuro escenario del conflicto global*. Madrid, Urano, 2003; y MÜNKLER, Herfried. *Viejas y nuevas guerras. Asimetría y privatización de la violencia*. Madrid, Siglo XXI, 2005.

desencadenantes del conflicto.⁸ Ha sido el final de la guerra fría el que ha permitido abordar ese tipo de factores causales sin que se (mal)interpretaran dentro de las claves ideológicas del conflicto bipolar.

- e) Los desafíos de la ayuda humanitaria en contextos de conflicto armado interno y de “intervenciones humanitarias” que afectan al espacio y posibilidades de actuación de las organizaciones de socorros y desarrollo.⁹

A través de estas temáticas, la “construcción de la paz” (*peacebuilding*) se convirtió en un objetivo expreso de la política de cooperación al desarrollo. El término, además, se impuso a los anteriores conceptos de “reconstrucción posconflicto” para reflejar un enfoque global que abarcaba la prevención de conflictos, las intervenciones para promover la paz cuando ha estallado la violencia, y la asistencia dirigida a la consolidación de la paz y evitar que reaparezca la violencia. Por otra parte, “construcción de la paz” es un concepto que parte de la premisa de Galtung de que la paz no es sólo la ausencia de la “violencia estructural” de la guerra o la violencia política. Es un compromiso deliberado, activo y sostenido para identificar y eliminar las condiciones y los factores que pueden llevar a la erupción de la violencia. La construcción de la paz, por ello requiere agentes proactivos e instrumentos adecuados en cada momento.¹⁰

El creciente consenso internacional respecto a la construcción de la paz, en tanto convergencia de las agendas de la seguridad y el desarrollo, se reflejó en las políticas de Naciones Unidas, como la “Agenda de Paz” y la “Agenda de Desarrollo” elaboradas por el Secretario General, Butros Ghali, y en las complejas operaciones de mantenimiento de la paz que han jalonado el decenio de los noventa.¹¹ Por su parte, los donantes del Comité de Ayuda

⁸ Entre otros, ver STEWART, Frances. *The Root Causes of Conflict: Some Conclusions* Oxford, Quen Elizabeth House WP nº 16, 1996. RUPESINGHE, Kumar. *Advancing Preventive Diplomacy in a Post-Cold War Era: Suggested Roles for Governments and NGOs*, Londres, Overseas Development Institute (ODI), 1994. CROCKER, Chester A., HAMPSON Fen Osler; AALL, Pamela (eds): *Managing Global Chaos: Sources of and Responses to International Conflict*. Washington, United States Institute of Peace Press, 1996. Carnegie Commission on the Prevention of Deadly Conflict. *Preventing Deadly Conflict. Final Report*, Washington, 1997. KLUGMAN, Jenny. *Social and Economic Policies to Prevent Humanitarian Complex Emergencies*. Helsinki: UNU-WIDER, 1999.

⁹ Ver, entre otros, COMMINS, Robert (coord.), *Desarrollo en Estados de guerra*. Madrid, Centro de Investigación para la Paz 1998. ANDERSON, Mary. *Do no Harm. How Aid can Support Peace-or War*. Boulder: Lynne Rienner, 1999. MACFARLANE, Neil (2000), *Politics and Humanitarian Action*, Providence (RI, USA), Thomas J. Watson Jr. Institute for International Studies, Brown University/United Nations University, Occasional Paper nº 41. HARMER, Adele y MACRAE, Joanna (Eds.). *Beyond the continuum. The changing role of aid policy in protracted crises*. Londres, Overseas Development Institute (ODI), 2004.

¹⁰ TSCHIRGI, Necla. *Peacebuilding as the Link between Security and Development: Is the Window of Opportunity Closing?* Nueva York, International Peace Academy, diciembre de 2003.

¹¹ Naciones Unidas. *Una Agenda de Paz*. Nueva York, A/47/277 - S/24111, 17 de junio de 1992. Naciones Unidas. *Una agenda de desarrollo*. Nueva York, A/48/935, 6 de mayo de 1994. Naciones Unidas. *Suplemento a “Un programa de paz”*. Nueva York, A/50/60, S/1995/1, 25 de febrero de 1995.

al Desarrollo (CAD) adoptaron en 1997 unas importantes directrices sobre el papel de la ayuda en los conflictos y la construcción de la paz que reflejan y sistematizan ese consenso.¹²

2. La “Declaración del Milenio”: objetivos de desarrollo, objetivos de paz.

La finalización de la guerra fría también dio paso a una agenda internacional presidida por cuestiones como la globalización, el desarrollo y el “buen gobierno” del sistema internacional. En ese debate, era visible el desgaste de los planteamientos neoliberales del llamado “Consenso de Washington”, en gran medida debido a las crisis financieras y el visible aumento de la pobreza y la desigualdad que marcaron los años noventa. El nuevo consenso sobre desarrollo que emerge de ese debate, centrado en la reducción de la pobreza, convergió con los consensos sobre paz y seguridad en la “Declaración del Milenio”, suscrita por 189 países, incluyendo 147 Jefes de Estado y de Gobierno, en una sesión extraordinaria de la Asamblea General de Naciones Unidas.¹³ Entre otros asuntos, esa declaración compromete a la comunidad internacional a continuar desarrollando políticas de construcción de la paz, y al tiempo alcanzar en el año 2015 diversas metas de desarrollo social, y en especial, a que en ese año se haya logrado reducir la tasa de pobreza extrema a la mitad respecto al nivel de 1990.

Los “Objetivos de Desarrollo del Milenio” (ODM) son el resultado de un complejo proceso político en el que interactúan los diversos actores de la cooperación al desarrollo. En su primera formulación, fueron planteados por los países donantes de ayuda, y en cierta forma representan su particular reinterpretación de los compromisos adoptados por las cumbres de Naciones Unidas de los años noventa.¹⁴ En la “Declaración del Milenio” esos objetivos volvieron al foro del que habían surgido, Naciones Unidas, y en ese escenario, más favorable a los países en desarrollo, se logró introducir compromisos respecto a los medios necesarios para alcanzarlos, como la ayuda, la condonación de la deuda, y la apertura comercial de los países industrializados. Sin embargo, también se suprimieron algunas metas de salud reproductiva y acceso a los anticonceptivos, debido a la presión de Estados Unidos.

¹² Comité de Ayuda al Desarrollo. *DAC Guidelines on Conflict, Peace and Development Cooperation*. París: OECD, 1997. Ver también la declaración política *Conflict, Peace and Development Cooperation on the Threshold of the 21st Century*. París: OECD, 1997. Estas directrices fueron complementadas por otro texto del Comité de Ayuda al Desarrollo. *Helping Prevent Violent Conflict*. París: OECD, 2001. Una reflexión de los países donantes del “Grupo de Utstein” de países afines en SMITH, Dan, *Getting Their Act Together: Towards a Strategic Framework for Peacebuilding: Synthesis Report of the Joint Utstein Study of Peacebuilding*. Oslo: The Royal Norwegian Ministry of Foreign Affairs, 2003.

¹³ Resolución de la Asamblea General A/RES/55/2, adoptada el 8 de septiembre de 2000.

¹⁴ Ver Comité de Ayuda al Desarrollo. *Shaping the 21st Century; the Contribution of Development Cooperation*, París, OCDE, mayo de 1996.

Ese proceso de “cumbres” trataba de promover acuerdos globales sobre metas de desarrollo en el contexto, más favorable, de la posguerra fría y de la crisis del neoliberalismo. Las Cumbres de Naciones Unidas parecían mostrar que perdían vigencia las motivaciones poscoloniales y los intereses estratégicos que habían distorsionado la ayuda externa en el pasado. Esos condicionantes habrían desaparecido con la posguerra fría, permitiendo que los donantes dejaran a un lado sus intereses egoístas más inmediatos, y la ayuda, ahora sí, respondería a sus objetivos declarados de desarrollo y lucha contra la pobreza, que la globalización haría más perentorios, y que podían ser interpretados como expresión de un “egoísmo responsable” en el que esas metas contribuirían al interés nacional del donante, al promover la estabilidad política, reducir la guerra y los conflictos, atenuar la presión migratoria, preservar el medio ambiente, y fomentar el crecimiento económico global.

En ese contexto, los objetivos de lucha contra la pobreza de Naciones Unidas tienen un significado ambiguo. Por un lado, proporcionaron un buen argumento para renovar la legitimidad a la ayuda al desarrollo, hacerla compatible con la liberalización económica y la política exterior de los donantes, y superar el fenómeno de la “fatiga de la ayuda”, que respondía a las crecientes críticas, a izquierda y derecha, sobre su impacto y eficacia.¹⁵

Al constituir la “agenda social global”, los ODM también otorgarían cierta legitimidad a un proyecto neoliberal de globalización que no estaba cumpliendo sus promesas de reducción de la pobreza y convergencia global de la renta. Para ser viable, ese proyecto requería una agenda social y ambiental que permitiera atenuar los costes del proceso, y hacer frente a las “externalidades” negativas que supone su aplicación. Al tiempo, también se podría afirmar que los ODM eran una respuesta a las demandas de los nuevos movimientos sociales globales contrarios a ese proyecto, y de esta forma, ayudarían a atenuar la resistencia social y política a la globalización.

3. El 11-S: oportunidad para los *neocons*, primacía de la seguridad nacional y las políticas de fuerza

Los brutales atentados del 11 de septiembre de 2001 alteraron drásticamente la agenda de las relaciones internacionales, y los debates sobre la globalización y su “agenda social” pasaron a segundo plano. De igual manera, los consensos sobre paz y conflictos de la posguerra fría

¹⁵ Estas cuestiones se tratan con más detalle en SANAHUJA, José Antonio. “Del interés nacional a la ciudadanía global: la ayuda al desarrollo y la transformaciones de la sociedad internacional”, en SANAHUJA, José Antonio y GÇOMEZ-GALÁN, Manuel, *La cooperación al desarrollo en un mundo en cambio. Perspectivas sobre nuevos ámbitos de intervención*, Madrid, CIDEAL, 2001, pp. 51-127.

fueron arrinconados por los ideólogos neoconservadores y su concepción clásica de la seguridad, que se vuelve a definir como “seguridad nacional”, aunque teniendo presente las nuevas amenazas del terrorismo de Al Qaeda.. A partir de esas visiones, el antiterrorismo se convirtió en el eje de la política exterior de Estados Unidos y de otros países; en la justificación de la guerra en Afganistán y en Irak, y de la proclamación de un “eje del mal” integrado por países a los que se relaciona con las nuevas amenazas globales.¹⁶

Sin embargo, la política estadounidense no se ha limitado al combate al “terrorismo global”, ni parece que ese sea su único propósito. Para los ideólogos neoconservadores que inspiran la política exterior de la administración Bush, el 11-S y la primacía de la seguridad en las relaciones internacionales representaba una “ventana de oportunidad” para proyectar el poder estadounidense y (re)fundar la *pax americana*, es decir, un orden internacional basado en la hegemonía de Estados Unidos. Mucho antes del 11-S, en escritos de algunos *think-tanks* neoconservadores, como el “Project for a New American Century” (PNAC), se había planteado explícitamente esa necesidad de hegemonía estadounidense, como condición necesaria para el establecimiento de un sistema internacional estable y seguro, que a todos beneficiaría.¹⁷ Desde esta perspectiva, no hay orden sin autoridad, y ésta no puede descansar en marcos de cooperación y en organizaciones internacionales eficaces, sea Naciones Unidas, o las nuevas instituciones supranacionales que pudieran ver la luz en el marco de la globalización. El orden internacional ha de ser hegemónico, o no será “orden”. Se afirma que sólo Estados Unidos puede proveer estabilidad y seguridad, y garantizar un orden internacional viable, por ser el único país con la capacidad coercitiva para imponerse globalmente. Además, debe hacerlo, dada la superioridad intrínseca de sus valores e instituciones. La hegemonía estadounidense es, en suma, tanto una necesidad política, como un imperativo moral. Por ello, debe ser aceptada por todos.¹⁸

En ese sentido, la guerra de Afganistán, como después la de Irak, pueden ser consideradas “guerras hegemónicas”, y no se explican sola ni principalmente por sus objetivos declarados, sea el antiterrorismo, el desarme de Saddam, o el objetivo, ilícito según el derecho internacional, del “cambio de régimen”. Con ellas se intenta hacer de la guerra el “acto constituyente” de ese nuevo orden mundial a la medida de una “República Imperial”.

¹⁶ LUTTWAK, Edward. “Antiterrorismo como política exterior”. *El País*, 8 de octubre de 2001, p. 24.

¹⁷ Entre los textos “fundacionales” de los *neocon* se encuentra el informe de PNAC. *Rebuilding American Defenses. Strategies, Forces and Resources for the New Century*. Washington, PNAC, septiembre de 2000.

¹⁸ Estos argumentos derivan de una lectura, un tanto sesgada, de la teoría neorrealista de la “estabilidad hegemónica”, que interpreta la historia del sistema internacional como una sucesión de “ciclos imperiales” o “ciclos hegemónicos” de larga duración, como la *pax britannica*, o la más reciente *pax americana*. Sobre esta visión y los debates que ha suscitado, ver *The Economist*, “America’s World Role: Present at the Creation”, 27 de junio de 2002.

Esa intención se expresa con claridad en la nueva doctrina de seguridad nacional de Estados Unidos, conocida como “doctrina Bush”. Esta doctrina pretende, en primer lugar, disuadir a cualquier Estado de prestar apoyo a redes como Al Qaeda, y este propósito “ejemplarizante” es una de las claves de la guerra de Afganistán. Sin embargo, también se plantea que, ante las nuevas amenazas del terrorismo global y la proliferación de armas de destrucción masiva, la disuasión no es eficaz, y la única salida a este dilema es el “ataque anticipatorio” (*pre-emptive*), unilateralmente determinado, contra aquellos Estados que sean considerados como amenaza “potencial”.

Ese concepto de “ataque anticipatorio” unilateral choca frontalmente con la Carta de Naciones Unidas, con las normas del Derecho Internacional, y con los compromisos adoptados en la Declaración del Milenio en lo tocante al uso de la fuerza y la seguridad internacional. Algunos autores estadounidenses —entre ellos, de manera destacada, Henry Kissinger— han planteado que esa doctrina es “revolucionaria”, más que “conservadora”, pues supone dejar atrás los principios fundacionales del actual sistema internacional, y en especial los principios de igualdad soberana y de no intervención, y las normas referidas al derecho a la legítima defensa.¹⁹ La nueva doctrina de seguridad, sea como objetivo expreso, o como consecuencia necesaria de su aplicación, cuestiona el papel y atribuciones de Naciones Unidas, una organización que los ideólogos neoconservadores consideran una “atadura” que los liliputienses tratan de utilizar, inútilmente, para sujetar a Gulliver. La cuestión clave, empero, es si el mundo será mejor sin Naciones Unidas, pues la “doctrina Bush” augura el retorno a un mundo “hobbesiano” en el que cualquier Estado podría utilizar la violencia, de manera unilateral, para perseguir sus intereses, sin más límite que el poder de otros.

¿Cual es el guión de ese proyecto hegemónico? Va mucho más allá de la guerra contra el terrorismo. Como ha señalado William Pfaff, los neoconservadores han esbozado un “proyecto radical” que supone, en primer lugar, subordinar a Naciones Unidas y otras organizaciones regionales, o hacerlas “irrelevantes”. En materia de paz y seguridad, estas serían sustituidas por “coaliciones de los dispuestos” que supuestamente otorgarían legitimidad a las intervenciones de Estados Unidos. Ese proyecto de reordenación del sistema global también pretende revivir una pauta de relación transatlántica en la que la Unión Europea (UE) se situaría en una posición de dependencia estratégica. Supone, también un vasto programa por el que, durante varias décadas, se intentará reemplazar prácticamente a

¹⁹ KISSINGER, Henry. “The Politics of Intervention. Iraq 'regime change' is a revolutionary strategy”, Los Angeles Times Syndicate, 9 de agosto de 2002. Una visión general de estos cambios, en DAALDER, Ivo H. y LINDSAY, James M. *America Unbound. The Bush Revolution in Foreign Policy*, Washington, Brookings Institution, 2003.

todos los gobiernos existentes en Oriente Medio, Asia Central, Afganistán y Pakistán, situando el arco árabe-musulmán bajo tutela estadounidense. Ese proyecto —“delirante”, inviable, y peligroso, según este autor—incluye la reconstrucción del Afganistán post-talibán, la elaboración de un acuerdo árabe-israelí conforme a las condiciones israelíes, y un “cambio de régimen” en Irán, Irak y Arabia Saudita.²⁰ Ese proyecto agresivo de expansión de la democracia liberal y el *nation-building*, de corte imperial, anunciaría un escenario de mayor inestabilidad y conflicto, y en el que los incentivos para el terrorismo global podrían aumentar, en lugar de disminuir.

4. La “securitización” de la ayuda al desarrollo tras el 11-S

Como se indicó, la aparición de una “agenda social global” era uno de los rasgos más marcados del proceso de globalización en el momento en el que éste comenzaba a ser cuestionado. Sin embargo, la preocupación por la seguridad nacional que ha traído el 11-S y la “guerra contra el terrorismo” han postergado el debate sobre la globalización y su dimensión social, que ha quedado marginado o se ha reinterpretado en clave antiterrorista.

En es contexto, con prácticas que recuerdan a las de la Guerra Fría, Estados Unidos y algunos de los países que se han sumado a la “guerra contra el terrorismo” están utilizando la ayuda externa como instrumento de la política exterior y de seguridad, apoyando a países aliados, como Pakistán, o la reconstrucción de Afganistán o Irak. Con ello, se dejan a un lado los objetivos declarados de la ayuda —desarrollo y lucha contra la pobreza— y, cuando estos aparecen, como en la iniciativa estadounidense de 2002 para combatir el VIH/sida, se pueden interpretar como un instrumento del “poder suave” y un argumento legitimador del antiterrorismo global, ya que antes del 11-S ese tipo de iniciativas, y su correspondiente carga financiera, habían sido descartadas expresamente.²¹

La “securitización” de la ayuda recorre todo el espectro ideológico. Para los “halcones” neoconservadores de la Administración Bush, la ayuda es un mero instrumento de política exterior, subordinado a la “guerra contra el terrorismo”. Para las “palomas” de la UE o Naciones Unidas, la ayuda es necesaria para afrontar la desesperación y el resentimiento causado por la pobreza y la desigualdad, que constituye el “caldo de cultivo” del

²⁰ PFAFF, William. “El impacto del 11-S en el orden mundial”, Real Instituto Elcano, 11 de septiembre de 2002.

²¹ RADELET, Steven, “Bush and Foreign Aid”, *Foreign Affairs*, septiembre-octubre de 2003, pp. 104-117. Ver también el informe de las ONG británicas en BOND, *Global Security and Development*, BOND Discussion Paper, Londres, octubre de 2003. Disponible en <http://www.bond.org.uk>.

fundamentalismo religioso del que se nutren las redes terroristas globales, y para estabilizar y pacificar países previamente invadidos por Estados Unidos y sus aliados.

Esa tendencia comenzó a tener efectos visibles en la guerra de Afganistán. Antes del 11-S, Pakistán apenas recibía ayuda externa porque no era un país democrático y realizaba pruebas con armas nucleares. Al convertirse en un país clave en la guerra contra el terrorismo, la ayuda recibida por Pakistán se triplicó, pasando entre 2000 y 2002 de 703 a 2.100 millones de dólares. La UE también ofreció a este país generosas preferencias comerciales. Posteriormente, con motivo del debate en Naciones Unidas sobre la invasión de Irak, la “política de chequera” se sumó a las presiones diplomáticas para lograr los votos favorables de países muy dependientes de la ayuda, como Angola, Camerún y Guinea que, en el momento del ataque a Irak, eran miembros no permanentes del Consejo de Seguridad. Turquía también fue tentada con abultadas ofertas de ayuda y condonación de deuda, para que permitiera el paso de tropas para la guerra de Irak.

Tras la invasión, las “guerras hegemónicas” se convierten en un sumidero de ayuda que, aun siendo necesaria, se desvía de las prioridades acordadas en la Declaración del Milenio. La ayuda a Irak ha pasado de 122 millones en 2001 a 2.265 millones en 2003. En Afganistán, entre 2001 y 2003 pasó de 400 millones a más de 1.530 millones. Jordania, país clave en la región, ha visto como la ayuda recibida se ha multiplicado por tres, entre los 433 millones de dólares de 2001 y los 1.234 millones de 2003. En la presentación de las cifras globales de ayuda de 2003, el Comité de Ayuda al Desarrollo concluye que “la guerra contra el terrorismo ha impulsado el crecimiento de la ayuda”.

La seguridad, en detrimento de la lucha contra la pobreza, también se está convirtiendo en el argumento clave para justificar la ayuda en otros actores que tradicionalmente eran más sensibles a los problemas del desarrollo. En distintas tomas de posición, la UE, el Banco Mundial, Naciones Unidas y otros donantes han propuesto un aumento de la AOD apelando a la relación causal que existiría entre el terrorismo global, los fundamentalismos y la desesperación causada por la pobreza y la desigualdad, alegando que el desarrollo debe ser un componente indispensable de toda estrategia de seguridad creíble. Así lo afirma la nueva doctrina de seguridad de la UE.²² Japón, segundo donante mundial de AOD, ha asumido formalmente objetivos de seguridad en su política de ayuda exterior. La tendencia se observa también en los países nórdicos, tradicionalmente más sensibles a

²² *Una Europa segura en un mundo mejor*. La versión definitiva fue aprobada por el Consejo Europeo de Bruselas el 12 de diciembre de 2003. Ver también Javier Solana, “Una ruta europea hacia la seguridad”, *El País*, 12 de diciembre de 2003, p. 13.

objetivos de desarrollo. Dinamarca ha hecho de la seguridad y la lucha contra el terrorismo el segundo de los cinco objetivos prioritarios de su programa de ayuda en el periodo 2004-2008, lo que supone asignarle en torno al 8% de los recursos totales, con una mayor orientación a Oriente Medio en detrimento de otros países más pobres.

Otros países donantes han hecho del antiterrorismo un objetivo explícito de sus políticas de cooperación. En diciembre de 2002, tras los atentados de Bali, el Presidente de Australia, John Howard, asumió formalmente la doctrina de los “ataques preventivos” y la intervención en “Estados frágiles” en los que puede anidar el terrorismo, como las Islas Salomón, invadidas por Australia en 2003. La agencia de cooperación de ese país, AusAid, ha elaborado una estrategia de ayuda para fortalecer la lucha antiterrorista en los países vecinos. La ayuda australiana a su principal receptor, Papua Nueva Guinea, ha sido condicionada al envío de policías australianos para operar dentro de su territorio.

Esta tendencia afecta también a las organizaciones internacionales. Para explicar porqué el FMI rescató a Turquía, al tiempo que se abandonaba a Argentina, el Secretario del Tesoro de Estados Unidos, Paul O'Neill, se limitó a afirmar que “*national security is first*”. También se presionó al Banco Mundial para convertir sus préstamos en un “soborno” para ganar aliados, según la expresión utilizada por *The Economist*. En este escenario, África subsahariana y América Latina son claros perdedores, con la obvia excepción del conflicto de Colombia, que ahora es visto a través del prisma de la “guerra global contra el terrorismo”.

Con el Gobierno del Partido Popular, España fue un claro exponente de estos cambios. En 2003, la ayuda a Irak se tradujo en una drástica reducción de los fondos para África subsahariana. Además, el Presidente Aznar llegó a vincular la ayuda española a los países centroamericanos con la participación de sus soldados en la “brigada Plus-Ultra” desplegada en Irak, y se ofreció ayuda militar al gobierno de Colombia, incluyendo cazabombarderos y tanques pesados, por otra parte claramente inadecuados para enfrentarse a las FARC.

Una muestra del desplazamiento de los donantes hacia esa vinculación entre ayuda y seguridad es la adopción de un nuevo documento de directrices por parte del Comité de Ayuda al Desarrollo (CAD). Este documento afirma que la ayuda no debe convertirse, en nombre del antiterrorismo, en un instrumento de intereses ajenos al desarrollo. La ayuda, por el contrario, debería orientarse a la prevención del terrorismo más que a combatirlo en “guerras preventivas”, y esa prevención no podrá lograrse a expensas del desarrollo, la

erradicación de la pobreza y el respeto de los derechos humanos.²³ El documento, sin embargo, no distingue adecuadamente la ayuda orientada a combatir la pobreza de la que se destina a objetivos de seguridad, y contempla nuevas formas de asistencia policial o de inteligencia, por lo que puede legitimar la reorientación de la AOD a actividades contraterroristas. Estas cuestiones pueden ser objeto de una creciente cooperación internacional, pero se trata de materias distintas, y alejadas, de la cooperación para el desarrollo y la lucha contra la pobreza. Además, si no hay más recursos, esto supondría un recorte de los fondos para los países más pobres.²⁴

Las consecuencias más graves de la vinculación entre la ayuda y el antiterrorismo afectan a la asistencia humanitaria. La necesidad de conferir legitimidad a la guerra explica la importancia otorgada al argumento humanitario ante una opinión pública desinformada. En Irak, la asistencia se encuadró en las operaciones de cooperación cívico-militar (CIMIC), que como el triste “bombardeo humanitario” de raciones militares en Afganistán, responden más a razones de propaganda, que a los principios de humanidad e imparcialidad en los que se basa el derecho internacional humanitario, y a las normas de funcionamiento de las ONG, más profesionales, que aseguran que la ayuda llega a los más vulnerables. El envío de un contingente español a bordo del buque “Galicia”, que era un “híbrido” de buque hospital y de transporte de tropas, sin la preceptiva identificación ni emblema de Cruz Roja, también se presentó como “misión humanitaria”. En este marco, algunos donantes recurren a “inflar” las cifras de ayuda de emergencia, computables como AOD, con partidas de gasto militar.

La irresponsable instrumentalización de la ayuda humanitaria, sin embargo, tiene costes muy elevados, pues debilita su legitimidad y su capacidad de proporcionar asistencia y protección eficaz a las víctimas. Los recientes ataques y asesinatos de trabajadores del Comité Internacional de la Cruz Roja (CICR) o de Médicos sin Fronteras en Afganistán e Irak revelan que las organizaciones humanitarias ya no son percibidas como “imparciales” por parte de las organizaciones armadas. La consecuencia de estos ataques suele ser la retirada de las organizaciones humanitarias, el cese de sus operaciones, y de la asistencia a las víctimas.

Finalmente, la “securitización” de la ayuda también puede debilitar la agenda de la democratización, los derechos humanos y el “buen gobierno”. El 11-S ha vuelto a plantear el dilema “libertad versus seguridad”, como ya ocurrió en la guerra fría, de forma que la

²³ Estas directrices, adoptadas en abril de 2002, son el resultado de un debate interno en el seno del CAD iniciado en diciembre de 2001. Ver Comité de Ayuda al Desarrollo. *A Development Co-operation Lens on Terrorism Prevention. Key Points for Action*, OCDE, París, 2003.

²⁴ Ver la declaración conjunta de las ONG miembros de la Red Global sobre Seguridad y Desarrollo en relación al documento del CAD, *A Development Co-operation Lens on Terrorism Prevention: Key Entry Points for Action*, 10 de octubre de 2003. Disponible en <http://www.bond.org.uk>.

democracia y el “buen gobierno” pueden perder peso frente a la seguridad como criterio en la asignación de la ayuda. Aparece una nueva “condicionalidad antiterrorista” y se presta apoyo a gobiernos no democráticos o a políticas de fuerza contra la oposición o los insurgentes, como ocurre en Colombia o Chechenia, dejando a un lado las exigencias de respeto a los derechos humanos que comporta la concesión de ayuda al desarrollo.

5. Reflexiones finales²⁵

En el debate sobre paz, seguridad y desarrollo hay un largo camino recorrido que no debe olvidarse. En los años noventa, en el marco más favorable de la posguerra fría, se asumió una visión comprehensiva de la seguridad y el desarrollo que integraba ambas agendas. Muestra de ello son documentos tan relevantes como la “Agenda de Paz” de 1992 y la “Agenda de desarrollo” de 1994, impulsadas por el entonces Secretario General de Naciones Unidas, Boutros Ghali,. La Declaración del Milenio, adoptada en 2000, es un el ejemplo más acabado de ese enfoque integrado de la paz, la seguridad y el desarrollo.

La seguridad significa cosas distintas para distintas personas, por lo que sigue siendo importante contar con un concepto amplio e inclusivo de la seguridad, como el de “seguridad humana”. Para una parte muy grande de la humanidad, la seguridad es evitar el flagelo del hambre y la enfermedad. Es la “seguridad humana”, antes que la seguridad de los Estados. Aunque no sean hechos directamente comparables, cada día que pasa en África es “un 11-S” en términos de muertes que la acción humana podría evitar.

La visión de la seguridad de los *neocon*, en la que se ha basado la guerra de Irak conduce a que las agendas de la seguridad y el desarrollo estén en conflicto y ello compromete el cumplimiento de los Objetivos del Milenio. Hay un marcado contraste entre la voluntad política y la capacidad de movilizar recursos desplegada ante la amenaza terrorista, y lo que se está haciendo para alcanzar las metas de desarrollo acordadas en los foros internacionales. Existe una clara competencia por los fondos y la atención política. La ayuda al desarrollo es muy pequeña respecto a los recursos que se destinan a subsidios agrarios o a gastos de defensa, y a pesar de ello se ha registrado un visible “desvío de la ayuda” hacia aliados estratégicos o nuevas necesidades de reconstrucción derivadas de la guerra en Afganistán o Irak, en perjuicio de las asignaciones a los países más pobres de África o Asia.

²⁵ Estas reflexiones, en parte, se basan en la relatoría realizada por el autor en el panel “Balancing the Agenda: the war on terrorism and development policies”, organizado en el marco del la Cumbre “Democracia para un Mundo más seguro”, celebrada en marzo de 2005.

De igual manera, se constata que el componente democrático de las políticas de desarrollo se debilita a favor de alianzas antiterroristas. Frente a estas tendencias, hay que subrayar que si la cooperación al desarrollo se subordina a la “guerra contra el terror”, no producirá ni desarrollo, ni una verdadera seguridad. Por esta razón, la política de desarrollo debe gozar de amplios márgenes de autonomía para perseguir sus objetivos propios, que la Declaración del Milenio ha definido con claridad, y de esa forma, responder a pautas de asignación geográfica y sectorial, y a los métodos y enfoques característicos de la cooperación, de manera que se garantice su eficacia como instrumento de desarrollo.

La convergencia e integración de ambas agendas sigue siendo posible, y necesaria. Aunque la pobreza y la exclusión no generan violencia de manera mecánica, a menudo se encuentran entre las “causas profundas” del terrorismo. La pobreza, la exclusión, la desesperación creada por la falta de oportunidades, la quiebra del Estado y de sus instituciones pueden crear un “caldo de cultivo” del que se nutren los radicalismos y el fundamentalismo religioso del que obtiene apoyo y legitimidad el terrorismo. La eliminación de la pobreza es una cuestión decisiva por sí misma, pero este hecho es un factor añadido para que ese objetivo se logre. La eliminación de la pobreza es, por ello, un importante punto de encuentro entre las preocupaciones de la paz y la seguridad, y la agenda del desarrollo. Por todo ello, la lucha contra la pobreza y la promoción del desarrollo deben ser componentes esenciales de cualquier estrategia de seguridad y de cualquier política exterior que hoy pretenda ser creíble. Como señaló el secretario general de Naciones Unidas, Kofi Annan, en la cumbre de Davos del 23 de enero de 2004, los Objetivos de Desarrollo del Milenio son “una cuestión central en nuestra lucha por la paz”. Pero esa posición responde al concepto de “Construcción de la Paz”, actualizado a las realidades del 11-S, y no a la obsoleta doctrina de seguridad que sustenta el proyecto hegemónico de Washington.

En muchos aspectos, la agenda definida por la Declaración del Milenio sigue siendo válida en tanto agenda integrada de paz, seguridad y desarrollo, basada en nociones compartidas sobre la democracia, la justicia y la inclusión social. Entre los elementos de esa agenda que es oportuno subrayar se encuentran la idea de responsabilidad compartida entre países industrializados y en desarrollo, el compromiso de otorgar más y mejor ayuda al desarrollo, que se dirija a sus objetivos declarados de lucha contra la pobreza y la exclusión; un resultado equitativo de las negociaciones comerciales internacionales (la “Ronda de Doha”), evitando los dobles estándares que han estado vigentes en materia de subsidios agrarios, así como soluciones justas frente al lastre de la deuda externa; y la necesidad de

liberar las energías latentes en las sociedades de los países en desarrollo, reconociendo su protagonismo, en marcos de “buen gobierno”, de avance de las libertades y la democracia.

Para promover esta agenda, el elemento más prometedor es la amplia movilización social que se ha gestado en los últimos años. Movilización que reivindica los objetivos del milenio a partir de una incipiente idea de “ciudadanía global”, que va por delante de los Gobiernos, y se basa en poderosos argumentos éticos y políticos y a criterios de justicia y equidad de honda raigambre en la filosofía política, y no a las razones instrumentales derivadas del miedo y la inseguridad que se han impuesto en la política mundial.